



Prof. Dr. Aden, HWR Berlin • Alt-Friedrichsfelde 60 • 10315 Berlin

An den
Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung
des Abgeordnetenhauses Berlin

Per E-Mail an: InnSichO@parlament-berlin.de

Datum: 11. November 2023

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes und weiterer
Rechtsvorschriften**

(Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD,
Drucksache 19/1232 vom 11. Oktober 2023)
für die Anhörung im Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung
am 13. November 2023 in Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung. Aufgrund der Kürze des zeitlichen Vorlaufs muss sich die folgende Stellungnahme auf ausgewählte Aspekte beschränken. Mein Fazit wird unter dem Motto stehen: **Weitreichende Risiken und Nebenwirkungen dieser Gesetzesänderungen sind zu befürchten!**

1. Nebenwirkungen polizeilicher Eingriffsbefugnisse

Die Polizeigesetzgebung hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten sehr dynamisch entwickelt. Die Tendenz ging fast immer hin zur Ausweitung polizeilicher Eingriffsbefugnisse. Statt auf die Abwehr konkreter Gefahren zielt die Gesetzgebung oftmals auf die Gewährung vermeintlich lückenloser Sicherheit bzw. auf Vorbeugung für immer neue Gefahren, die im jeweiligen gesellschaftlich-politischen Kontext wahrgenommen werden.²

¹ Ich danke meinem Kollegen Prof. Dr. Clemens Arzt, HWR/FÖPS Berlin für wertvolle Einschätzungen zum vorliegenden Gesetzentwurf.

² Ausführlich hierzu Bäcker 2015; Aden & Fährmann 2019a und 2021.

Prof. Dr. Hartmut Aden

Fachbereich 5

Polizei und

Sicherheitsmanagement

Professur für Öffentliches Recht,

Europarecht, Politik- und

Verwaltungswissenschaft

Mitglied des Forschungsinstituts

für Öffentliche und Private

Sicherheit (FÖPS Berlin)

Alt-Friedrichsfelde 60

D-10315 Berlin

T +49 (0)30 30877-2868/-1004

privat:

Postfach 580601

D-10415 Berlin

E-Mail: [Hartmut.Aden@](mailto:Hartmut.Aden@hwr-berlin.de)

hwr-berlin.de

[www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

[aden](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

www.foeps-berlin.org



Ein Problem besteht in diesem Kontext darin, dass Änderungsvorschläge für die Polizeigesetze oder andere Sicherheitsgesetze oft auf aktuell wahrgenommene Probleme reagieren, die gewählten Gesetzesformulierungen aber weitaus mehr Fallkonstellationen erfassen. In der Folge werden Grundrechte weit jenseits der in der Gesetzesbegründung angegebenen Problemlösungsintention eingeschränkt. Dieses Problem haftet auch dem vorliegenden Gesetzentwurf an.

2. ***Bodycam* und fehlende Regelung zum Fotografieren von Polizeieinsätzen (§ 24c ASOG, Art. 1, Ziffer 3 sowie Art. 5 des Entwurfs)**

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen im Kern den Einsatz von Bodycams in Wohnungen und die Ausweitung des Kreises der Bodycam-Träger*innen auf Mitarbeiter*innen von Ordnungsämtern. Der nach § 24c Abs. 7 der geltenden Fassung vorgesehene Evaluationsbericht wurde – soweit ersichtlich – bislang nicht veröffentlicht. Vor diesem Hintergrund ist auffällig, dass bereits jetzt – ohne Vorlage empirischer Erkenntnisse über die bisherige Nutzung – Ausweitungen vorgeschlagen werden. Dies erscheint auch deshalb wenig sinnvoll, weil international weiterhin sehr unterschiedliche Ziele mit polizeilichen Bodycams verfolgt werden: Während sie in manchen Ländern vor allem als Instrument zum Schutz Dritter gegen unangemessenes polizeiliches Verhalten gesehen werden, wird die Polizei in anderen Ländern, darunter Deutschland, mit einer anderen Begründung mit Bodycams ausgestattet: die Einsatzkräfte müssten vor Angriffen Dritter geschützt werden.³

a) ***Bodycam-Einsatz in Wohnungen***

Zur Änderung des § 24c weist die Entwurfsbegründung zutreffend darauf hin, dass Bodycam-Aufnahmen und –Aufzeichnungen in nicht öffentlich zugänglichen Bereichen in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 28 Abs. 2 Verfassung von Berlin; Art. 13 GG) eingreifen – zusätzlich zu den ohnehin erfolgenden Eingriffen in die aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundrechte (Allgemeines Persönlichkeitsrecht und informationelle Selbstbestimmung).

³ Vergleichend zu diesem Widerspruch: Van Brakel et al., 2023.



Laut Entwurfsbegründung (S. 9) sollen Bodycams in Wohnungen „im Hinblick auf Fälle häuslicher Gewalt“ genutzt werden. Die Entwurfsfassung gibt diese Fokussierung allerdings nicht wieder. Vielmehr erfasst die vorgeschlagene Gesetzesformulierung jegliche Fälle, in denen die Bodycam „zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit der Person erforderlich ist“. Hier sei zunächst darauf hingewiesen, dass Bild- und Tonaufzeichnungen – empirisch betrachtet – kaum dazu in der Lage sein dürften, schwerwiegende Gefahren abzuwehren. Auch erste empirische Untersuchungen des Bodycam-Einsatzes bestätigen, dass diese nur sehr bedingt zur Abwehr von Gefahren beitragen können.⁴ Dies wäre allenfalls denkbar, wenn sich Personen, von denen Gefahren ausgehen, durch die Anfertigung von Aufnahmen oder Aufzeichnungen von ihrem Verhalten abbringen lassen. Dies mag in Einzelfällen gelingen, kann aber nicht allgemein angenommen werden. Insofern geht der Entwurf von einer fehlerhaften empirischen Prämisse aus. Die Liste der zugelassenen Verarbeitungszwecke beginnt mit der „Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit“ (Abs. 7 Satz 3 Nr. 1). Diese Formulierung und deren systematische Anordnung legen nahe, dass der Hauptzweck der Maßnahme offenbar außerhalb der Gefahrenabwehr liegt. Hier sei daran erinnert, dass die Datenerhebung zu Zwecken der Strafverfolgungsvorsorge nicht in der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder liegt.⁵

Die erhöhten Anforderungen des Art. 13 GG erfordern zudem präzisere Tatbestandsvoraussetzungen und weitergehende Verfahrensvorkehrungen als sie im derzeitigen Entwurf vorgesehen sind. Der Einsatz darf keinen durchsuchenden Charakter haben, sonst wäre er von Art. 13 Abs. 2 GG erfasst und wäre nur mit richterlicher Anordnung zulässig.

Empfehlung: Ich empfehle, den Gesetzeswortlaut so zu präzisieren, dass nur Fälle häuslicher Gewalt erfasst werden. Auch die genauen Modalitäten sind im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 13 GG präziser zu regeln.

⁴ So etwa die empirischen Erkenntnisse von Kersting et al. 2019.; Bowling & Iyer 2019; zur Rechtsentwicklung vgl. auch Donaubauer 2017; Arzt & Schuster 2018; Rackisch 2021.

⁵ BVerfGE 113, 348 (zu Niedersachsen)



b) *Bodycam-Nutzung durch Dienstkräfte der bezirklichen Ordnungsämter*

Durch die Ausweitung auf Dienstkräfte der bezirklichen Ordnungsämter (neben Feuerwehr- und Polizeikräften) weitet der Entwurf den Anwendungsbereich der *Bodycam* faktisch stark aus. Dies macht eine unabhängige Evaluation der Wirkungen und möglicher nicht-intendierter Nebenwirkungen besonders dringlich, auch und insbesondere im Hinblick auf die Wirksamkeit der Verfahrensvorkehrungen in Abs. 4 (neu Absatz 7 des Entwurfs). Ob Gefahren für die Dienstkräfte und Dritte durch *Bodycams* wirksam vermieden oder abgestellt werden können,⁶ erscheint ohne weitere empirische Erkenntnisse kaum plausibel. Daher sollte die Evaluation der bisherigen Regelungen abgewartet werden, bevor der *Bodycam*-Einsatz massiv ausgeweitet wird.

Empfehlung: Ich empfehle, zunächst den vorgesehenen Evaluationsbericht zu veröffentlichen und erst anschließend Änderungen an der Vorschrift vorzunehmen.

c) *Fehlende Hinweispflicht auf das Recht, das Einschalten zu verlangen und fehlende Klarstellungsregelung zum Fotografieren und Filmen von Polizeieinsätzen*

Erfreulicherweise enthält bereits die bisherige Berliner Gesetzesregelung die Pflicht zum Einschalten der *Bodycam* „wenn die von einer polizeilichen Maßnahme betroffene Person eine solche Datenverarbeitung verlangt“ (Abs. 2, im Entwurf Abs. 5 Nr. 2). Ob die im Entwurf vorgesehene Einschränkung dieses Rechts im Hinblick auf den wirksamen Schutz von Art. 13 GG erforderlich ist, sollte im Rahmen der weiteren Evaluation der Anwendungspraxis näher untersucht werden.

Diese Regelung sollte allerdings noch unter zwei Gesichtspunkten nachgebessert werden: Außenstehende dürften kaum wissen, dass sie das Recht haben, das Anschalten der *Bodycam* zu verlangen. Hier sollte eine Hinweispflicht ergänzt werden (Ergänzung z.B. „Die betroffene Person ist auf dieses Recht hinzuweisen.“).

Für Unsicherheiten sorgt zudem immer noch das Fotografieren und Filmen des Einsatzes durch Betroffene und Dritte, auch wenn in der Rechtswissen-

⁶ Vergleichend zum Forschungsstand: Van Brakel et al. 2023; s. auch Aden & Fähmann 2019b.



schaft seit einer klarstellenden Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2015 ein weitgehender Konsens darüber bestehen dürfte, dass Foto- und Filmaufnahmen von Polizeieinsätzen keinesfalls generell verboten werden können und dass das Recht auf Fotografieren und Filmen auch nicht auf Pressevertreter*innen beschränkt werden kann.⁷ Diese zusätzliche Dokumentation kann die spätere Aufarbeitung der Abläufe, z.B. durch den Polizei- und Bürgerbeauftragten, erheblich erleichtern. Um Rechtssicherheit für Polizei und Dritte zu schaffen, sollte die folgende klarstellende Regelung eingefügt werden, aufgrund des systematischen Zusammenhangs gleich im Anschluss an das Recht, das Einschalten der Bodycam zu verlangen. Die Regelung könnte etwa lauten: „Betroffene oder Dritte haben das Recht, Foto-, Film- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen von Polizeieinsätzen im öffentlichen Raum anzufertigen, ohne den Polizeieinsatz zu behindern. Bei einer Veröffentlichung sind die Persönlichkeitsrechte der aufgezeichneten Personen zu wahren.“

Empfehlung: Die Regelung sollte um eine Hinweispflicht auf das Recht Betroffener, das Einschalten der Bodycam zu verlangen, ergänzt werden, ebenso um eine klarstellende Regelung zum Recht auf Fotografieren und Filmen von Polizeieinsätzen (s.o. mit Formulierungsvorschlägen).

3. Verlängerter Präventivgewahrsam (§§ 30 und 33 ASOG, Art. 1, Ziffern 6 und 7 des Entwurfs)

a) Dauer des Präventivgewahrsams

Der vorliegende Entwurf schlägt eine Verlängerung der Höchstdauer des Präventivgewahrsams auf sieben bzw. fünf Tage vor. Hierzu soll ein neuer § 33 Abs. 2 ASOG eingefügt werden, der tatbestandlich Anhaltspunkte verlangt, dass Betroffene eine der in der Vorschrift bezeichneten schwereren Straftaten begehen oder sich hieran beteiligen werden.

⁷ BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 24. Juli 2015, 1 BvR 2501/13; vgl. auch Lisken/Denninger-Bäcker (2021), Rn. D 69 m.w.N.



Hier ist zu beachten, dass die präventive Freiheitsentziehung als schwerer Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 5 EMRK⁸ sehr weitreichende Auswirkungen auf die Betroffenen hat. Mit zunehmender Dauer des Gewahrsams nimmt die Eingriffsintensität exponentiell zu, etwa im Hinblick auf berufliche und soziale Folgen eines mehrtägigen Gewahrsams. Außerdem besteht das Risiko, dass Präventivhaft als eine Art informelle Sanktion für unerwünschtes Verhalten verhängt wird, was im bundesdeutschen Rechtsstaat dem Strafverfahren vorbehalten und daher nicht von der Gefahrenabwehr durch die Polizeien der Länder erfasst ist. Dies ist bei der Regelung der gesetzlichen Höchstdauer und der Ausgestaltung der Regelungen zu beachten. Die Gefahrenabwehraspekte müssen daher konkreter formuliert werden als dies im vorliegenden Entwurf der Fall ist. Neben dem Richtervorbehalt wären insofern weitere konkretisierende Anforderungen zu normieren.

Bei der nun vorgeschlagenen Regelung ist die Abgrenzung zum Strafverfahren auch deshalb problematisch, weil es sich teils um Konstellationen handelt, bei denen Vorbereitungshandlungen bereits strafbar sind. Parallel greifen daher strafprozessrechtliche Eingriffsbefugnisse. Hier sei insbesondere auf § 89a StGB („Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat“) hingewiesen.

Die in der Entwurfsbegründung genannten Konstellationen, für die eine verlängerte Präventivhaft für erforderlich befunden wird, bleiben bemerkenswert vage. Derartige Fälle seien „beispielsweise im Bereich terroristischer oder anderer schwerer Gewalttaten, der häuslichen Gewalt oder bei mehrtägigen Gefahrenlagen denkbar“ (S. 14). Die Formulierung suggeriert einen eher hypothetischen Bedarf. Eine empirisch fundierte Bedarfsanalyse fehlt. Diese ist jedoch bei einem so weitreichenden und folgenschweren Grundrechtseingriff unverzichtbar. Dass andere Bundesländer weitergehende Regelungen zum Präventivgewahrsam verabschiedet haben, stellt ebenfalls keine valide Begründung für einen so weitreichenden Grundrechtseingriff dar.

Empfehlung: Ich empfehle, auf diese Regelung zu verzichten.

⁸ Vgl. hierzu EGMR, Urteil v. 22.10.2018, Beschwerde-Nr. 35553/12, 36678/12 et 36711/12, V., S. und A. gg. Dänemark.



b) Neuer § 30 Abs. 2

Der Entwurf sieht einen neu einzufügenden § 30 Abs. 2 ASOG vor, der im Stile von Regelbeispielen („insbesondere“) an die Tatbestandsvoraussetzungen des § 30 Abs. 1 Nr. 2 anknüpft. Diese Vorschrift dürfte sich also auf den Präventivgewahrsam zur Verhinderung einer unmittelbar bevorstehenden Begehung oder Fortsetzung einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit oder einer Straftat beziehen.

In der Entwurfsbegründung heißt es, die in dem Entwurf für einen neuen Abs. 2 aufgeführten Beispiele sollten eine „Auslegungshilfe für die gerichtliche Praxis darstellen“ (S. 14). Gefahrenabwehrgesetze haben vorrangig die Funktion, den Polizeibeamt*innen rechtssichere Arbeitsgrundlagen zu verschaffen und bei den betroffenen Bürger*innen Rechtssicherheit bezüglich des von der Polizei zu Erwartenden herzustellen. Beide Ziele können mit der nicht abschließenden Aufzählung von Beispielen nicht erreicht werden. Die gerichtliche Praxis verfügt dagegen über hinreichende Methoden und Hilfsmittel für die Rechtsauslegung und braucht solche Beispiele daher nicht.

Rein vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass der Begriff des „Störers“, der in Ziffer 3 genannt wird, im ASOG Berlin nicht gebräuchlich ist. Im Interesse der inneren Systematik des Gesetzes sollte mit einheitlichen Begriffen gearbeitet werden (also Verhaltensverantwortliche gemäß § 13).

Empfehlung: Ich empfehle, auf diese Regelung ebenfalls zu verzichten.

4. Distanzelektroimpulsgeräte (sog. „Taser“) (Vorschlag für einen neuen § 19a UZwG, Art. 2 des Entwurfs)

Die Idee, den polizeilichen Schusswaffengebrauch durch alternative Einsatzmittel (weiter) zu reduzieren, ist grundsätzlich positiv zu bewerten, ebenso der Versuch, auch den Gebrauch alternativer Einsatzmittel gesetzlich zu normieren. Allerdings liegen umfangreiche Erkenntnisse vor, die belegen, dass die Anwendung des sogenannten Tasers mit weitreichenden Risiken für Leben und Gesundheit verbunden ist. Ein unsachgemäßer Gebrauch hat immer wieder zu schweren Folgen für Betroffene geführt, nicht selten kommt es zu Todesfällen. Daher ist bei der flächendeckenden Verwendung größte Vorsicht geboten. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Beschränkungen (Abs. 2) reichen nicht aus, um Fehlgebrauch und Unfälle zu verhindern, zumal Vorerkrankungen, die zu stark erhöhten Risiken führen, für Polizeibeamt*innen oft nur schwer erkennbar sein dürften.



Andere Einsatzkonzepte, insbesondere die Lageberuhigung durch psychologisch geschulte Polizeibeamt*innen, müssen immer Vorrang haben. Dies gilt auch und insbesondere für den Umgang mit Menschen mit psychischen Erkrankungen, die weiterhin sehr häufig von missglückten polizeilichen Zwangsmaßnahmen betroffen sind, oft mit Todesfolge. Ob die im Entwurf für einen § 19a UZwG aufgeführten Beschränkungen solche Fälle effektiv verhindern und die vorherige Nutzung anderer Lösungswege tatsächlich sicherstellen können, erscheint zweifelhaft. Hier sind weitreichende Begleitmaßnahmen erforderlich, sowohl bei der Überarbeitung polizeilicher Einsatztaktiken als auch in der Aus- und Fortbildung. Eine Evaluationsklausel erscheint hier dringend geboten.

Empfehlung: Ich empfehle, die Risiken des Taser-Einsatzes noch stärker in den Blick zu nehmen, um Fehlgebräuche und Unfälle mit schwersten Folgen für die Betroffenen zu vermeiden. Die Nutzung der gesetzlichen Regelung und die Begleitmaßnahmen zur Vermeidung von Fehlgebräuchen und Unfällen sollten regelmäßig unabhängig evaluiert werden.

5. Schlussfolgerung und Evaluationsregelung

Den vorgeschlagenen Regelungen fehlt es teils an einer empirischen Grundierung bezüglich der Begründung ihrer Erforderlichkeit, teils an klaren gesetzgeberischen Zielen und tatbestandlichen Voraussetzungen. Angesichts der weitreichenden Grundrechtseingriffe, die aufgrund dieser Vorschriften vorgenommen werden könnten, sollten diese Regelungen nicht Gesetz werden oder vor der Verabschiedung grundlegend überarbeitet werden. Rein symbolische Gesetzgebung ist aufgrund der weitreichenden Grundrechtseingriffe im Polizeirecht ebenso unzulässig wie eine unpräzise Gesetzesformulierung, die das Anwendungsfeld weit über das in der Entwurfsbegründung Genannte hinaus erweitert.

Das derzeit geltende Gesetz und der Entwurf sehen an verschiedenen Stellen Evaluationspflichten vor. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Da sich die empirische Faktenlage oft dynamisch entwickelt, sollte ein zeitlicher Rhythmus von ca. 5 Jahren für die unabhängige Evaluation aller polizeilichen Eingriffsbefugnisse ergänzt werden. Auch Standards für die Sicherung einer unabhängigen Evaluation sollten festgelegt werden.

Ich komme auf mein Fazit-Motto zurück: **Weitreichende Risiken und Nebenwirkungen dieser Gesetzesänderungen sind zu befürchten!**



Ich empfehle, den vorliegenden Entwurf vor der Verabschiedung einer grundlegenden Überarbeitung zu unterziehen.

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden

Literatur

Aden, Hartmut & Fährmann, Jan (2019a): Defizite der Polizeirechtsentwicklung und Techniknutzung, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 52, S. 175–178.

Aden, Hartmut & Fährmann, Jan (2019b): *Bodycams bei der Polizei – nicht nur zum Schutz von Polizistinnen und Polizisten!* [Verfassungsblog, 2019/3/2.](#)

Aden, Hartmut & Fährmann, Jan (2021): Argumente für einen besseren Musterentwurf für einheitlichere Polizeigesetze. Kritische Analyse von Entwicklungen im Polizeirecht aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive, in: Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2020/2021*, Baden-Baden: Nomos und Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 580-615.

Arzt, Clemens & Schuster, Susanne (2018): Bodycam-Einsatz der Polizei jetzt auch in NRW – Zur Kritik des § 15c PolG NRW aus grundrechtlicher Sicht, in *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)* 6, S. 351-358.

Bäcker, Matthias (2015): *Kriminalpräventionsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Bowling, Ben & Iyer, Shurti (2019): Automated policing: the case of body-worn video, in *International Journal of Law in Context*, 15 (2), S. 140-161. <https://doi.org/10.1017/S1744552319000089> .

Donaubauer, Lena (2017): *Der polizeiliche Einsatz von Bodycams. Eine Untersuchung aus kriminologischer, verfassungsrechtlicher und menschenrechtlicher Perspektive*. Frankfurt a. Main: Peter Lang.

Fährmann, Jan, Aden Hartmut & Bosch, Alexander (2020): Technologieentwicklung und Polizei: intensivere Grundrechtseingriffe auch ohne Gesetzesänderung, in *Kriminologisches Journal (KrimJ)*, (52 (2)), 135-148.

Kersting, Stefan, Naplava, Thomas, Reutemann, Michael, Heil, Marie & Scheer-Vesper, Carola (2019): *Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht*. Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaft der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW.

Lisken, Hans & Denninger, Erhard (Begründer), Bäcker, Matthias, Graulich, Kurt (Hrsg.) (2021): *Handbuch des Polizeirechts.*, 7. Aufl., München: C.H. Beck [zitiert: Lisken/Denninger-Autor*in].



Rackisch, Jakob (2021). *Die Bodycam in der Perspektive der polizeilichen Einsatzlogik.* Frankfurt a. Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Van Brakel Rosamunde, Aden, Hartmut, Aston, Elizabeth, Murria, Sharda und Karas, Zeljko (2023): The possibilities and pitfalls of the use of accountability technologies in the governance of police stops in: Elizabeth Aston, Sofie de Kimpe, Janós Fazekas, Genevieve Lennon & Mike Rowe (eds.), *Governing Police Stops Across Europe.* Basingstoke: Palgrave Macmillan (forthcoming).